



CFP - 005M

C. P. PL 53

Loi sur la protection
contre les représailles
à la divulgation
d'actes répréhensibles

MÉMOIRE

Projet de loi n° 53, Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

**Présenté à la Commission des finances publiques
Assemblée nationale du Québec**

MARS 2024

RECHERCHE ET RÉDACTION

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU SFPQ.....	4
INTRODUCTION.....	5
DU CÔTÉ DE LA PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES.....	7
Le Protecteur du citoyen en première ligne des plaintes pour représailles.....	7
Droit à la représentation syndicale dès le traitement initial des plaintes.....	7
Renvoi au Tribunal administratif du travail.....	8
Disposition pour des mesures correctrices.....	10
DU CÔTÉ DE LA FACILITATION DE LA DIVULGATION	11
Divulgations valables et intérêt public.....	11
Mandat exclusif au Protecteur du citoyen de recevoir les divulgations.....	11
Place aux responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité.....	12
Nécessaire formation du personnel par ces responsables.....	12
Sensibilisation du public et reddition de compte par le Protecteur du citoyen	13
Droit à la représentation syndicale pour la divulgation.....	14
Pour une divulgation publique moins hautement improbable.....	15
VERS D'AUTRES AMÉLIORATIONS POUR LA SUITE	17
Propositions de réformes par le Protecteur du citoyen.....	17
Prévoir d'autres révisions législatives	17
CONCLUSION	19
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS	20
PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES	20
FACILITATION DE LA DIVULGATION	21
POUR LA SUITE.....	22

PRÉSENTATION DU SFPQ

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 40 000 membres répartis dans plus de 35 accréditations québécoises. Quelque 30 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise et répartis comme suit : près de 27 000 employés et employées de bureau, techniciens et techniciennes auxquels s'ajoutent quelque 3 000 ouvriers et ouvrières travaillant au sein de divers ministères et organismes.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

INTRODUCTION

Un lanceur d'alerte est une personne qui, sans en tirer bénéfice, signale des pratiques risquées ou néfastes, contraires à l'intérêt public. Bien souvent, surtout en l'absence d'une législation adéquate, ces lanceurs d'alerte font courageusement leur signalement d'intérêt public au risque de représailles personnelles. Malheureusement, trop souvent aussi, les conditions ne sont pas réunies pour que des personnes qui sont au fait de pratiques répréhensibles à l'égard d'un ministère ou d'un organisme public se sentent à l'aise de le signaler, sans crainte de représailles de leur employeur. D'où l'importance d'avoir un cadre légal spécifique aux lanceurs d'alerte, et un bon.

L'adoption en 2016 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, malgré ses lacunes, a donc constitué une avancée importante en matière de protection des lanceurs d'alerte. Depuis aussi tôt que 1970¹ et plus formellement depuis 1992², le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) militait pour l'instauration d'une telle loi avec un objectif cardinal : la défense de l'intérêt public.

Tout cadre légal spécifique aux lanceurs d'alerte doit viser deux choses : faciliter la divulgation des actes répréhensibles et établir un régime de protection contre les représailles. Il existe des recensions internationales des meilleurs principes directeurs pouvant présider à l'adoption de lois effectives sur ces deux plans. C'est donc à l'aulne des standards internationaux d'excellence que sera ici évalué le projet de loi n° 53, *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives* (PL 53).

Outre les éléments de comparaison internationale, nos recommandations s'inspirent aussi des résultats du rapport spécial en matière d'intégrité publique publié par le Protecteur du citoyen en décembre dernier : « Notoriété et crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois »³. Du fait d'une rigoureuse enquête par sondage, on y apprenait que : « les moyens dont disposent les éventuels lanceurs d'alerte dans les organismes publics sont méconnus des membres du personnel. Il s'avère aussi que ceux-ci craignent souvent les représailles⁴ ».

Après les premières consultations particulières, en juin dernier, quant au Rapport sur la mise en œuvre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*⁵, voici maintenant des consultations particulières portant sur une proposition législative. On retrouvera donc ici, dans le présent mémoire, les commentaires et

¹ Jean-Luc Duguay, « Le syndicat des fonctionnaires demande une enquête publique sur le ministère des Transports », *Le Devoir*, 27 août 1970, p. 1.

² Coorganisation d'un forum public sur la question.

³ Protecteur du citoyen, *Notoriété et crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois*, 2023, <<https://bit.ly/4a6w11v>>.

⁴ Protecteur du citoyen, « Rapport spécial : Notoriété et crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois », 7 décembre 2023, <<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes/rapports-speciaux/notoriete-credibilite-mecanismes-divulgation-organismes-publics>>.

⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, 2020, <https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/Loi_divulgation_actes_reprehensibles.pdf>.

recommandations du SFPQ sur le PL 53, d'abord sur la protection contre les représailles, ensuite sur la facilitation de la divulgation, et enfin sur les perspectives de mises à jour.

DU CÔTÉ DE LA PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES

Comme ce projet de loi propose surtout d'instaurer la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* (LPRDAR), attardons-nous dans un premier temps à une telle protection contre les représailles, avant de nous concentrer sur les autres propositions de dispositions pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles.

Le Protecteur du citoyen en première ligne des plaintes pour représailles

Le PL 53 propose d'octroyer au Protecteur du citoyen la responsabilité de traiter les plaintes à l'égard de représailles liées aux divulgations faites en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP). Ce projet de loi propose aussi à cet effet qu'avec « l'accord du plaignant, le Protecteur du citoyen [puisse] effectuer une vérification ou une enquête afin de déterminer si la plainte est fondée et faire les recommandations qu'il estime appropriées [...] »⁶.

Il est aussi proposé d'octroyer au Protecteur du citoyen la responsabilité d'offrir de la médiation où, avec l'accord des parties, un médiateur serait nommé pour tenter de régler la plainte, puis, sur « consentement du plaignant, le Protecteur du citoyen [déférerait] sans délai au Tribunal administratif du travail (TAT) la plainte en matière d'emploi ou de stage si les parties refusent d'entreprendre la médiation ou si aucun règlement n'intervient au terme de la médiation »⁷.

Le SFPQ accueille favorablement ces propositions d'octroyer au Protecteur du citoyen ces responsabilités de traitement en première ligne des plaintes pour représailles, car cette institution possède une plus grande expertise relative à la divulgation d'actes répréhensibles, et notamment au regard de la *LFDAROP*, que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail.

Recommandation N° 1

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à octroyer au Protecteur du citoyen la responsabilité de traiter les plaintes à l'égard des représailles, et celle d'offrir de la médiation.

Droit à la représentation syndicale dès le traitement initial des plaintes

Dans la prochaine section du mémoire, qui portera sur le versant de la facilitation de la divulgation, nous verrons qu'une disposition devrait être ajoutée à ce projet de loi pour garantir, en le libellant expressément dans la loi, le droit à la représentation syndicale dans le cadre de

⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, 2020, <https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/Loi_divulgation_actes_reprehensibles.pdf>.

⁷ Projet de loi n° 53 (PL 53), *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, 1^e session, 43^e législature, Québec, 2024, art. 17.

toute procédure de divulgation aux conditions prévues à la *LFDAROP*, et non seulement s'il y a plainte pour représailles.

Mais sur le plan de la protection contre les représailles, nous accueillons positivement le fait que ce projet de loi reconduise le droit à la représentation syndicale en cas de plainte pour représailles qui serait traitée par le Protecteur du citoyen ou soumise à la médiation. Alors que la *Procédure concernant le traitement de plaintes en matière de représailles*, comme établie par le Protecteur du citoyen, précisait que : « L'employé syndiqué qui se croit victime de représailles [...] peut également adresser sa demande à son syndicat⁸ », il est cette fois spécifié que la « plainte [pourra] être adressée, pour le compte du plaignant qui y consent par écrit, par toute personne, tout organisme ou toute association⁹ ».

Recommandation N° 2

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à reconduire le droit à la représentation syndicale en cas de plainte pour représailles traitée par le Protecteur du citoyen ou soumise à la médiation.

Renvoi au Tribunal administratif du travail

Nous sommes également favorables aux trois dispositions suivantes, prévues dans ce projet de loi, en cas de renvoi au TAT d'une plainte pour représailles en matière d'emploi ou de stage.

Premièrement, nous souhaitons aussi que soit enchâssée à même la *LPRDAR* la présomption simple en faveur de la personne plaignante, stipulant que « la sanction lui a été imposée ou que la mesure a été prise contre elle à cause de cette divulgation, de cette collaboration ou de cet exercice d'un droit¹⁰ ». Certes, cette présomption simple existait déjà avec la pratique interdite ajoutée à la *Loi sur les normes du travail* depuis l'instauration de la *LFDAROP*, mais le SFPQ avait demandé que ce fardeau de la preuve pour l'employeur soit écrit en toutes lettres dans une loi sur les lanceurs d'alerte. Voilà qui sera fait.

Recommandation N° 3

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à enchâsser à même la *LPRDAR* la présomption simple en faveur de la personne plaignante.

Deuxièmement, dans la foulée de la présomption simple et fort de recensions des meilleures pratiques législatives par des organisations internationales en fait de protection des lanceurs d'alerte, le SFPQ soulignait depuis plusieurs années l'importance des mesures de redressement provisoires aux personnes qui sont engagées dans des procédures pour faire valoir leurs droits contre des représailles alléguées de leur employeur découlant de

⁸ PL 53, art. 12.

⁹ Protecteur du citoyen, *Procédure concernant le traitement de plaintes en matière de représailles*, 2020, <<https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/divulgation/procedure-traitement-plaintes-represailles.pdf>>, p. 6.

¹⁰ PL 53, art. 15.

leur participation à la divulgation d'un acte répréhensible¹¹. Il peut effectivement s'avérer très difficile pour un lanceur d'alerte, sur le plan financier notamment, d'attendre l'issue de telles procédures.

Il faut savoir qu'actuellement, le temps moyen pour entendre un grief pour congédiement d'un travailleur ou d'une travailleuse de notre organisation est de plus de 18 mois. Il devient alors aisé de concevoir pourquoi une telle disposition est essentielle, d'autant plus que la personne qui doit se défendre contre un congédiement disciplinaire n'est pas admissible à l'assurance-emploi.

Alors, nous sommes heureux de constater que le PL 53 prévoit que le TAT pourra :

rendre toute autre ordonnance qui lui paraît juste et raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, notamment : 1- ordonner à l'employeur de verser à la personne salariée une indemnité pour perte d'emploi; 2- ordonner le financement du soutien psychologique requis par la personne salariée ou le stagiaire pour une raison raisonnable qu'il détermine¹².

Recommandation N° 4

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à favoriser les mesures de redressement provisoire par des ordonnances du TAT.

Troisièmement, nous sommes satisfaits que ce projet de loi reconduise le droit à la représentation syndicale en cas de plainte pour représailles en matière d'emploi ou de stage qui serait soumise au TAT. À ce moment également, il est spécifié que la « plainte [pourra] être adressée, pour le compte du plaignant qui y consent par écrit, par toute personne, tout organisme ou toute association¹³ ».

Recommandation N° 5

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à reconduire le droit à la représentation syndicale en cas de plainte pour représailles en matière d'emploi ou de stage soumise au TAT.

¹¹ OCDE, *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, 2011, <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>, p. 13; Government Accountability Project, *International Best Practices for Whistleblowers Policies*, 2013, <https://www.whistleblower.org/sites/default/files/pictures/Best_Practices_Document_for_website_March_13_2013.pdf>, p. 9; Transparency International, *Recent Trends in Best Practices in Whistleblower Protection Legislation*, 2013, <http://www.transparency.org/files/content/corruptiongas/Trends_in_whistleblower_protection_legislation.pdf>, p. 7; Conseil de l'Europe, *Protection des lanceurs d'alerte - Recommandation CM/Rec(2014)7 et exposé des motifs*, 2014, <<https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec%282014%297F.pdf>>, p.45.

¹² PL 53, art. 16.

¹³ PL 53, art. 14.

Nous considérons par ailleurs qu'il faut s'assurer, comme c'était déjà prévu avec la *LFDAROP*, qu'en vertu de la nouvelle *LPRDAR* de telles représailles pourraient donner lieu à une sanction pénale¹⁴, alors qu'il serait pertinent d'établir pour la première fois qu'elles pourraient aussi donner lieu à une sanction disciplinaire¹⁵.

Recommandation N° 6

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à reconduire dans la *LPRDAR* que des représailles peuvent donner lieu à une sanction pénale, et établir qu'elles peuvent aussi donner lieu à une sanction disciplinaire.

Disposition pour des mesures correctrices

Enfin, toujours sur le plan de la protection contre les représailles, mais qu'on ne retrouve pas d'emblée dans ce projet de loi, il y a la proposition que nous réitérons ici d'intégrer aussi au régime de protection contre les représailles une disposition pour des mesures correctrices à l'attention des lanceurs d'alerte qui ont été victimes de représailles.

Outre la possibilité de sanctions pour réprimer les représailles, nous considérons que la loi devrait mentionner explicitement que des mesures correctrices à l'égard des victimes de représailles pourraient inclure le remboursement des frais juridiques, des dommages-intérêts ainsi qu'à la demande du plaignant, la possibilité de mutation vers un poste équivalent. Sur la scène internationale, ces mesures sont notamment promues par les autorités en la matière que sont l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Conseil de l'Europe ainsi que les ONG Transparency International et Government Accountability Project¹⁶.

Recommandation N° 7

Le SFPQ propose d'inclure au projet de loi une disposition visant à mentionner explicitement dans la *LPRDAR* que des mesures correctrices à l'égard des victimes de représailles pourraient inclure le remboursement des frais juridiques, des dommages-intérêts ainsi qu'à la demande du plaignant, la possibilité de mutation vers un poste équivalent.

¹⁴ PL 53, art. 19 à 23.

¹⁵ PL 53, art. 18.

¹⁶ OCDE, *op. cit.*, p. 13., Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. 46, Transparency International, *op. cit.*, p. 7; Government Accountability Project, *op. cit.*, p. 9.

DU CÔTÉ DE LA FACILITATION DE LA DIVULGATION

Dans le versant de ce qui vise à faciliter les divulgations et à prévenir les actes répréhensibles, maintenant, voyons ce qui retient notre attention.

Divulgations valables et intérêt public

D'abord, comme nous l'avions demandé, nous ne pouvons qu'être satisfaits de constater que ce projet de loi propose d'enlever la notion de fins personnelles des critères rendant une divulgation irrecevable. Alors que le libellé actuel de la *LFDAROP* oppose indûment la notion de fins personnelles à celle d'intérêt public, il convient de rattacher plutôt l'objet de la divulgation à son intérêt public, et non à une interprétation des intentions des lanceurs d'alerte. De la sorte, cette loi sera inopérante non pas pour les « divulgations qui sont effectuées à des fins personnelles et non d'intérêt public¹⁷ », mais bien pour les divulgations « dont l'objet n'est pas d'intérêt public¹⁸ ».

Recommandation N° 7

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à établir que la recevabilité d'une divulgation soit établie non pas en fonction de motifs personnels, mais de l'intérêt public.

Mandat exclusif au Protecteur du citoyen de recevoir les divulgations

Ensuite, et c'est ce qui constitue selon nous la principale avancée de ce projet de loi, il est prévu de consacrer le Protecteur du citoyen comme canal unique pour recevoir les divulgations en vertu de la *LFDAROP*. En confiant de la sorte ce mandat exclusif au Protecteur du citoyen de recevoir les divulgations d'actes répréhensibles, on vient par la même occasion abolir la fonction de responsable du suivi des divulgations au sein des organismes publics.

Dès l'entrée en vigueur de la loi sur les lanceurs d'alerte en 2017, le SFPQ a fait valoir tant auprès de ses personnes déléguées et dirigeantes et de ses membres qu'auprès de la Coalition des syndicats de la fonction publique qu'il valait mieux éviter une divulgation aux responsables désignés à l'interne, et que la seule voie de signalement envisageable était le Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen, en ayant une solide expertise autour des enjeux du secteur public; en détenant les pleins pouvoirs d'enquête pour vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être et en étant rompu à mener ces enquêtes en toute indépendance de la filière hiérarchique des ministres et organismes publics, méritait et mérite toujours notre pleine confiance. Quant à la fonction de responsable du suivi des divulgations, dont les mandats variaient concrètement d'un organisme à l'autre, nos

¹⁷ *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), LQ 2016, c 34, art. 5.

¹⁸ PL 53, dispositions modificatives, art. 14.

appréhensions se sont malheureusement avérées fondées, et tant mieux qu'elle soit abolie.

Recommandation N° 8

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à abolir la fonction de responsable du suivi des divulgations au sein des ministères et organismes publics, et consacrer le Protecteur du citoyen comme canal unique pour recevoir les divulgations.

Place aux responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité

Aussi, nous voyons d'un bon œil la disposition du PL 53 qui ferait en sorte que la fonction de responsable du suivi des divulgations soit remplacée, dans les ministères et organismes publics, par celle de responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité. Il est d'ailleurs spécifié dans ce projet de loi que ces responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité auront une fonction triple, soit d'abord d'agir comme agent de liaison en cas de vérification ou d'enquête par le Protecteur du citoyen, ensuite de « coordonner et de mettre en œuvre les mesures visant à prévenir la commission d'actes répréhensibles et l'exercice ou la menace de représailles¹⁹ ».

Recommandation N° 9

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à désigner des responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité dans les ministères et organismes publics.

Nécessaire formation du personnel par ces responsables

Enfin, et nous ne pouvons que nous en réjouir, ces responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité auront aussi pour fonction de « renseigner les membres du personnel de l'organisme public sur la possibilité d'effectuer une divulgation et la protection contre les représailles²⁰ ».

Lors des consultations particulières sur le *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, en juin dernier, le SFPQ avait en effet demandé que soit ajoutée une autre fonction à ces éventuels responsables, soit celle d'avoir « l'obligation de former les personnes employées de leur organisme quant à la procédure de divulgation, à ce que constitue une infraction au sens de la *Loi et aux protections accordées aux personnes divulgateurs*²¹ ». Nous saluons donc et soutenons avec enthousiasme cette proposition.

¹⁹ PL 53, dispositions modificatives, art. 32.

²⁰ *Ibid.*

²¹ SFPQ, *Mémoire déposé aux fins des consultations particulières sur le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, 2023, <<https://www.sfpq.qc.ca/media/z0ddrgky/sfpq-m%C3%A9moire-rapport-mise-en-oeuvre-loi-sur-les-lanceurs-d-alerte.pdf>>, p. 6.

Recommandation N° 10

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à confier notamment aux responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité la fonction de renseigner les membres du personnel sur la possibilité d'effectuer une divulgation et la protection contre les représailles.

Sensibilisation du public et reddition de compte par le Protecteur du citoyen

Outre le personnel des ministères et organismes publics, il faut aussi faire connaître largement les dispositions des lois sur les lanceurs d'alerte si l'on souhaite faciliter la divulgation et se prémunir des actes répréhensibles. Nous appuyons donc la proposition d'ajout à la *LFDAROP* venant expressément stipuler que le Protecteur du citoyen devra « sensibiliser le public à la possibilité de divulguer un acte répréhensible conformément à la présente loi, notamment en l'informant qu'il est possible de faire une divulgation concernant un tel acte avant qu'il ne soit commis²² »

Recommandation N° 11

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à ajouter à la *LFDAROP* que le Protecteur du citoyen devra sensibiliser le public à la possibilité de divulguer un acte répréhensible conformément à cette loi.

Dans le même esprit, nous sommes évidemment favorables à la disposition du PL 53 qui viendrait établir que le Protecteur du citoyen puisse exposer dans un rapport public les informations qu'il juge appropriées, dont « toute situation où, après avoir avisé le ministre responsable de l'organisme public concerné, il considère qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable par cet organisme public », ou « toute situation où il conclut qu'un acte répréhensible a été commis », ou encore « toute situation où il conclut qu'aucun acte répréhensible n'a été commis, s'il le juge d'intérêt public »²³.

De même, nous sommes aussi favorables à la proposition de permettre au Protecteur du citoyen de « commenter publiquement un rapport transmis à l'Assemblée nationale à titre de rapport spécial », ou de « commenter publiquement une vérification ou une enquête en cours lorsqu'il juge que l'intérêt public l'exige »²⁴. Il en va d'une meilleure reddition de compte et d'une plus grande sensibilisation du public à propos de la divulgation d'actes répréhensibles et concernant des états de situation permettant d'apprécier le degré de prévention de tels actes.

Dès la consultation particulière ayant conduit à l'édiction de la *LFDAROP*, en 2016, le SFPQ avait insisté dans ses recommandations pour que le Protecteur du citoyen ait

²² PL 53, dispositions modificatives, art. 15.

²³ PL 53, dispositions modificatives, art. 16.2.

²⁴ PL 53, dispositions modificatives art. 17.0.1.

davantage de latitude quant à sa reddition de compte publique à l'égard de cette loi. Voilà qui sera fait, et tant mieux.

Recommandation N° 12

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à permettre aussi au Protecteur du citoyen d'exposer dans un rapport public des informations concernant des situations d'intérêt public ou le suivi de ses recommandations, et de commenter publiquement un tel rapport ou une vérification ou enquête en cours.

Droit à la représentation syndicale pour la divulgation

Maintenant, toujours dans le versant de ce qui vise à faciliter les divulgations et à prévenir les actes répréhensibles, mais qu'on ne retrouve pas d'emblée dans ce projet de loi, il y a l'importance de garantir, en le libellant expressément dans la loi, le droit à la représentation syndicale dans le cadre de toute procédure de divulgation aux conditions prévues à la *LFDAROP*.

Les personnes syndiquées, ne pouvant se prévaloir en aucun cas des services de consultation juridique rendus disponibles par le Protecteur du citoyen, devraient bien entendu pouvoir obtenir le soutien de leur organisation syndicale dans le cadre de toute procédure liée à la présente loi, dès qu'une personne envisage de faire une divulgation. La loi canadienne le permet²⁵, il serait important que la loi québécoise le permette aussi très expressément.

La personne syndiquée dans le secteur public pourrait, par exemple, obtenir des conseils auprès de son syndicat non seulement en cas de représailles liées à une divulgation, mais aussi pour connaître les conditions selon lesquelles une divulgation d'actes répréhensibles peut être réalisée. Les informations très concrètes et liées à chaque cas d'espèce ainsi données par l'association accréditée seraient complémentaires aux renseignements offerts au personnel par les responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité, ainsi qu'aux autres informations fournies par le Protecteur du citoyen.

Avec un tel ajout à la *LFDAROP*, les organisations syndicales pourraient entre autres plus aisément aider à prévenir les divulgations fautives, en expliquant à des membres cotisants sous quelles conditions une divulgation conforme à cette loi peut ou ne peut pas être faite.

Il se pourrait d'ailleurs que le signalement qui était envisagé par une travailleuse ou un travailleur syndiqué ne soit couvert par cette loi, par exemple parce que l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne, mais que son syndicat puisse tout de même soutenir sa requête autrement. Il se pourrait aussi qu'un signalement au

²⁵ Notamment aux articles 21.6 (1), 27 (3) et 29 (2) de la loi fédérale, *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, avec par exemple le libellé suivant à l'article 21.6 (1) : « Dans le cadre de toute procédure, il est donné aux parties la possibilité pleine et entière d'y prendre part et de se faire représenter à cette fin par un conseiller juridique ou par toute autre personne, et notamment de comparaître et de présenter des éléments de preuve ainsi que leurs observations. » ; <<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-31.9/TexteCompleet.html>>.

Protecteur du citoyen soit envisageable, alors son syndicat pourra l'accompagner sans réserve dans cette démarche.

En reconnaissance de la capacité des organisations syndicales à améliorer la probité des organismes publics et dans un esprit de collaboration paritaire, le SFPQ est donc d'avis que la *LFDAROP* devrait contenir une telle disposition reconnaissant pleinement le droit à la représentation syndicale dans le cadre d'une divulgation.

Conséquemment, un l'alinéa de cet ordre devrait être ajouté à l'article 8 de cette loi :

Dans le cadre de toute procédure de divulgation en vertu de la présente loi, il est donné à toute personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation le droit d'obtenir conseil, d'être accompagné et d'être représenté par son association accréditée.

Recommandation N° 13

Le SFPQ propose d'inclure au projet de loi une disposition visant à garantir le droit à la représentation syndicale dans le cadre de toute procédure de divulgation.

Pour une divulgation publique moins hautement improbable

De toute évidence, en « démocratie, la possibilité de faire des révélations publiques d'informations [...] est une garantie essentielle de la protection de l'intérêt général²⁶ ». Les lois de protection des lanceurs d'alerte qui balisent la divulgation publique établissent toutefois des critères qui rendent cette divulgation moins accessible que le signalement au sein d'un organisme ou à une autorité publique indépendante.

C'est le cas au Québec avec la loi actuelle, la *LFDAROP*, où une divulgation publique est seulement autorisée si elle satisfait conjointement aux cinq conditions suivantes :

- La personne qui divulgue a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible au sens de cette loi a été commis ou est sur le point de l'être;
- Cet acte allégué présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement;
- La personne ne peut, compte tenu de l'urgence de la situation, s'adresser à l'un des trois organismes ou personnes ci-haut mentionnés;
- La personne doit, au préalable, communiquer ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption;
- La communication ne doit pas avoir pour effet de nuire aux mesures d'intervention pour parer au risque grave pour la santé ou pour la sécurité des personnes ou pour l'environnement²⁷.

²⁶ Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. 35.

²⁷ Protecteur du citoyen, *Procédure concernant le traitement des plaintes en matière de représailles*, *op. cit.*, p. 2.

Or, cet ensemble de conditions cumulatives est si restrictif qu'il n'y a jamais eu, à notre connaissance, la moindre divulgation publique qui a pu être faite en vertu de cette loi. Il serait même surprenant que la moindre divulgation d'un acte répréhensible puisse être portée à l'attention publique un jour avec ce jeu de conditions si hermétique.

Pour soutenir une culture de l'intégrité publique, il conviendrait de sortir de pareil syndrome de la « cloche de verre²⁸ » pour donner un peu d'air à la possibilité de divulgation publique. Reconnaisant l'importance démocratique du signalement des actes répréhensibles par la divulgation publique, même si ce canal de signalement doit être plus balisé que la divulgation au Protecteur du citoyen, le SFPQ est d'avis que la divulgation publique, incluant une protection des sources journalistiques, devrait faire l'objet d'une nouvelle disposition dans la *LFDAROP*.

Au Royaume-Uni, par exemple, en vertu du Public Interest Disclosure Act, un lanceur d'alerte se voit protégé pour une divulgation publique s'il a satisfait à l'une des exigences suivantes : le fait d'avoir déjà effectué un signalement équivalent à l'interne; si l'objet de la préoccupation est exceptionnellement grave; s'il a de bonnes raisons de croire que l'information serait restée secrète ou aurait été détruite ou encore, s'il peut raisonnablement croire qu'il aurait subi des représailles à cause d'un signalement à l'interne ou à l'autorité publique désignée ²⁹.

Tout en nous inspirant directement de cette loi britannique, nous n'en retiendrons pas la quatrième condition possible liée à la crainte de représailles, puisque nous considérons que le régime de protection contre les représailles sera très robuste dans notre législation sur les lanceurs d'alerte. Nous proposons donc une réécriture complète de l'article 7 de la *LFDAROP* pour qu'une divulgation publique soit conforme si elle satisfait à l'une des trois conditions suivantes :

- le fait d'avoir déjà effectué un signalement équivalent à l'interne;
- si l'objet de la préoccupation est exceptionnellement grave; ou
- s'il y a de bonnes raisons de croire que l'information serait restée secrète ou aurait été détruite.

Recommandation N° 14

Le SFPQ propose d'inclure au projet de loi une disposition visant à rendre la divulgation publique moins improbable en réécrivant complètement l'article 7 de la *LFDAROP* pour qu'une divulgation publique soit conforme si elle satisfait à l'une des trois conditions suivantes :

- le fait d'avoir déjà effectué un signalement équivalent à l'interne;
- si l'objet de la préoccupation est exceptionnellement grave; ou
- s'il y a de bonnes raisons de croire que l'information serait restée secrète ou aurait été détruite.

²⁸ Expression utilisée en 2016 par la Fédération professionnelle des journalistes du Québec : Presse Canadienne, « La FPJQ dénoncera les tares du projet de loi 87 », *Le Devoir*, 10 février 2016, <<https://www.ledevoir.com/culture/medias/462545/lanceurs-d-alerte-la-fpq-denoncera-les-tares-du-projet-de-loi-87>>.

²⁹ Protect, « Raising Concerns Externally, the Legal Test », <<https://protect-advice.org.uk/external-disclosures/#1620818533099-d3324288-a176>>.

VERS D'AUTRES AMÉLIORATIONS POUR LA SUITE

L'exercice en cours ne sera assurément pas le dernier en vue d'améliorer notre régime de divulgation d'actes répréhensibles et de protection contre les représailles. Certaines améliorations proposées n'auront pas été intégrées à la présente réforme, comme de nouvelles situations qui se produiront appelleront aussi d'autres améliorations.

Propositions de réformes par le Protecteur du citoyen

Nous sommes d'avis que le Protecteur du citoyen, qui aura plus que jamais un rôle central à jouer dans ce régime, devrait pouvoir disposer d'une confortable latitude pour avancer de nouvelles propositions, tant pour faciliter davantage la divulgation d'actes répréhensibles, pour prévenir de tels actes répréhensibles que pour offrir de meilleures protections contre les représailles.

Le SFPQ est donc favorable à ce qu'une disposition de la *LFDAROP* vienne établir, comme le prévoit ce projet de loi, que :

Le Protecteur du citoyen peut, en vue de remédier aux conséquences d'actes répréhensibles, d'éviter leur répétition ou de parer la commission de tels actes, appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général³⁰.

Recommandation N° 15

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition visant à permettre au Protecteur du citoyen d'appeler l'attention de dirigeants et dirigeantes d'organismes ou du gouvernement sur des réformes législatives, réglementaires ou administratives souhaitables liées à la *LFDAROP* et à la *LPRDAR*.

Prévoir d'autres révisions législatives

Or, il n'y a évidemment pas que le Protecteur du citoyen qui peut avancer des propositions intéressantes et porteuses en vue de bonifier notre législation sur les lanceurs d'alerte. Un exercice de consultation doit donc être envisagé de façon périodique pour que diverses organisations ou personnes puissent suggérer des améliorations à ce régime, comme le syndicat que nous sommes, qui représente des milliers de travailleuses et travailleurs du secteur public.

Dans le rapport sur la mise en œuvre de la *LFDAROP* qui a été déposé en mars 2020 et qui a donné lieu à une consultation particulière en juin 2023, on retrouvait la recommandation suivante : « Prévoir qu'une révision périodique de la Loi sera faite, tous

³⁰ PL 53, dispositions modificatives, art. 16.1.

les cinq ans, et qu'un rapport quinquennal sera déposé à l'Assemblée nationale par la ou le ministre responsable de l'application de cette loi³¹ ».

Le SFPQ considère qu'une telle disposition à l'égard de la *LFDAROP* et de la *LPRDAR*, garante de prochaines révisions et bonifications de notre législation sur les lanceurs d'alerte, devrait être enchâssée dans les derniers articles de ce projet de loi.

Recommandation N° 16

Le SFPQ propose d'inclure au projet de loi une disposition visant à prévoir qu'une révision périodique de la *LFDAROP* et de la *LPRDAR* sera faite, tous les cinq ans, et qu'un rapport quinquennal sera déposé à l'Assemblée nationale.

³¹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *op. cit.*, p. 14.

CONCLUSION

Dans sa version initiale, le PL 53 propose déjà de belles avancées en fait de lois sur les lanceurs d'alerte. Dans la foulée de la présente consultation, souhaitons que ce projet de loi soit aussi bonifié sur des aspects importants ou cruciaux, comme ce que nous avons avancé ici comme propositions.

Outre ces nouvelles propositions pour bonifier ce projet de loi, le SFPQ se réjouit de constater qu'après avoir été, pendant de nombreuses années, l'une des principales organisations de la société civile du Québec à réclamer l'adoption d'une loi sur les lanceurs d'alerte, nous sommes toujours l'une des organisations clés qui, à force de les demander, permet d'obtenir de nouvelles améliorations décisives à notre régime.

Déjà, cette fois-ci, confier aux responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité la fonction de renseigner les membres du personnel sur la possibilité d'effectuer une divulgation et sur la protection contre les représailles compte parmi les fruits de nos efforts soutenus, tout comme la disposition visant à enchâsser à même une loi sur les lanceurs d'alerte la présomption simple en faveur de la personne plaignante, ou encore la disposition visant à favoriser les mesures de redressement provisoire par des ordonnances du Tribunal administratif du travail.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES

Le SFPQ recommande d'adopter les dispositions visant à :

Recommandation du SFPQ N° 1

Octroyer au Protecteur du citoyen la responsabilité de traiter les plaintes à l'égard des représailles, et celle d'offrir de la médiation.

Recommandation N° 2

Reconduire le droit à la représentation syndicale en cas de plainte pour représailles traitée par le Protecteur du citoyen ou soumise à la médiation.

Recommandation N° 3

Enchâsser à même la *LPRDAR* la présomption simple en faveur de la personne plaignante.

Recommandation N° 4

Favoriser les mesures de redressement provisoire par des ordonnances du TAT.

Recommandation N° 5

Reconduire le droit à la représentation syndicale en cas de plainte pour représailles en matière d'emploi ou de stage soumise au TAT.

Recommandation N° 6

Reconduire dans la *LPRDAR* que des représailles peuvent donner lieu à une sanction pénale, et établir qu'elles peuvent aussi donner lieu à une sanction disciplinaire.

Le SFPQ propose d'inclure au projet de loi une disposition visant à :

Recommandation N° 7

Mentionner explicitement dans la *LPRDAR* que des mesures correctrices à l'égard des victimes de représailles pourraient inclure le remboursement des frais juridiques, des dommages-intérêts ainsi qu'à la demande du plaignant, la possibilité de mutation vers un poste équivalent.

FACILITATION DE LA DIVULGATION

Le SFPQ recommande d'adopter les dispositions du projet de loi visant à :

Recommandation N° 8

Abolir la fonction de responsable du suivi des divulgations au sein des ministères et organismes publics, et consacrer le Protecteur du citoyen comme canal unique pour recevoir les divulgations.

Recommandation N° 9

Désigner des responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité dans les ministères et organismes publics.

Recommandation N° 10

Confier notamment aux responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité la fonction de renseigner les membres du personnel sur la possibilité d'effectuer une divulgation et la protection contre les représailles.

Recommandation N° 11

Ajouter à la *LFDAROP* que le Protecteur du citoyen devra sensibiliser le public à la possibilité de divulguer un acte répréhensible conformément à cette loi.

Recommandation N° 12

Permettre aussi au Protecteur du citoyen d'exposer dans un rapport public des informations concernant des situations d'intérêt public ou le suivi de ses recommandations, et de commenter publiquement un tel rapport ou une vérification ou enquête en cours.

Le SFPQ propose d'inclure au projet de loi les dispositions visant à :

Recommandation N° 13

Garantir le droit à la représentation syndicale dans le cadre de toute procédure de divulgation.

Recommandation N° 14

Rendre la divulgation publique moins improbable en réécrivant complètement l'article 7 de la *LFDAROP* pour qu'une divulgation publique soit conforme si elle satisfait à l'une des trois conditions suivantes :

- le fait d'avoir déjà effectué un signalement équivalent à l'interne;
- si l'objet de la préoccupation est exceptionnellement grave; ou
- s'il y a de bonnes raisons de croire que l'information serait restée secrète ou aurait été détruite.

POUR LA SUITE

Le SFPQ recommande d'adopter la disposition du projet de loi visant à :

Recommandation N° 15

Permettre au Protecteur du citoyen d'appeler l'attention de dirigeants et dirigeantes d'organismes ou du gouvernement sur des réformes législatives, réglementaires ou administratives souhaitables liées à la *LFDAROP* et à la *LPRDAR*.

Le SFPQ propose d'inclure au projet de loi une disposition visant à :

Recommandation N° 16

Prévoir qu'une révision périodique de la *LFDAROP* et de la *LPRDAR* sera faite, tous les cinq ans, et qu'un rapport quinquennal sera déposé à l'Assemblée nationale.